



Central European Review of Economic Issues

EKONOMICKÁ REVUE



Návrhy daňových změn: kolik přidají veřejným rozpočtům?

Petr JANSKÝ, Charles University in Pragueⁱ
Libor DUŠEK, CERGE-EIⁱⁱ

Abstract

Evaluation of the impacts of tax changes on government revenues and expenditures is indispensable for evidence-based policy making. Czech government discussed several alternative proposals to change the value added tax (VAT) rates and social security rates during 2010 and 2011. This article estimates the impact of these proposals on the public sector budget deficits. The main contribution of the article is in quantifying a wide range of response channels through which the proposed tax changes affect the government revenues and expenditures. The relationship between the proposed VAT changes and the pension reform is discussed, as is the reallocation of revenue and expenditures within the public sector.

Keywords

The Czech Republic, government budget, social security, tax reform, value added tax.

JEL: D04, H24, H55, H71, 01

ⁱ Institute of Economic Studies, Faculty of Social Studies, Charles University in Prague, Opletalova 26, 110 00 Praha 1, Czech Republic.

ⁱⁱ CERGE-EI, Politických vězňů 7, Praha 1, 111 21, Czech Republic.

petr.jansky@fsv.cuni.cz (corresponding author)

The authors are grateful to Jaroslav Borovička, Ondřej Schneider, Jan Straka, Jan Švejnar and participants of a seminar at CERGE-EI for comments. The authors acknowledge the support of the TAČR grant (TD010033) and of the think tank IDEA at CERGE-EI that published parts of this article online. Petr Janský further acknowledges support from grants GAČR (403/10/1235) and GAUK (387611).

1. Úvod

Sjednocení sazeb daně z přidané hodnoty a změny sociálního pojistného zaujímají dominantní místo v diskusi o daňových změnách a financování důchodů. Expertní skupina pro reformu důchodů v červnu 2010, Ministerstvo práce a sociálních věcí (2010), doporučila sjednotit sazby daně z přidané hodnoty (DPH) na 19 % a souběžně snížit sociální pojistné placené zaměstnavatelem o 5 procentních bodů jako jeden z prvků důchodové reformy. K tomuto plánu se přihlásila i Národní ekonomická rada vlády (2010). Hlavní motivací nebylo zvýšit příjmy státního rozpočtu, ale učinit daňový systém efektivnější. V únoru koaliční ministři předložili konkrétní obrysy důchodové reformy, jejímž doprovodným opatřením mělo být

sjednocení DPH na 20 % při zachování několika málo druhů potravin v 10% sazbě a snížení sociálního pojistného placeného zaměstnavatelem o 1,8 procentního bodu, Ministerstvo práce a sociálních věcí (2011). Konečný vládní návrh, shrnutý v tabulce 1, počítá se zvýšením dolní sazby DPH na 14 % v roce 2012 a v roce 2013 se sjednocením sazeb DPH na 17,5 % bez výjimek. Návrh byl v listopadu 2011 schválen parlamentem a podepsán prezidentem. Záměr spojit zvýšení DPH se snížením sociálního pojistného byl opuštěn; určité úpravy pojistného byly přesunuty do širší reformy přímých daní, která dle aktuálně projednávané legislativy nabude účinnosti až od roku 2013.

Tabulka 1 Sazby DPH, předpokládané změny cen a valorizace důchodů pro schválené sjednocení sazeb DPH na 17,5 % (v %, údaje označují kumulovanou změnu oproti dnešnímu stavu)

	2012	2013	2014	po 2015
Snížená DPH	14	17,5	17,5	17,5
Základní DPH	20	17,5	17,5	17,5
Změna cen ve snížené sazbě	3,6	6,8	6,8	6,8
Změna cen v základní sazbě	0	0	-2,1	-2,1
Valorizace důchodů	0	1,09	2,09	0,86

Cílem článku je představit odhady dopadů těchto reformních návrhů na deficity veřejných rozpočtů.¹ Hlavním přínosem článku je detailní popis a kvantifikace širokého spektra mechanismů, kterými změny sazeb DPH a pojistného ovlivní příjmy a výdaje rozpočtů. Odhady zohledňují tyto přizpůsobovací mechanismy:

- Mechanické změny ve výběru daní a pojistného při stávajících daňových základech.
- Vyšší výdaje veřejného sektoru na nákup zboží a služeb v důsledku promítnutí zvýšené DPH do cen.
- Vyšší výdaje na důchody v důsledku jejich valorizace ze zákona.
- Změny ve výběru daně z příjmů a pojistného v důsledku přizpůsobení rovnovážných mezd a zisků sníženým sazbám pojistného (daňové incidenci).
- Změny ve výběru daně z příjmů a pojistného v důsledku toho, že nižší mezní sazby pojistného motivují k vyšší poptávce po práci, nižším daňovým únikům, a k méně agresivní daňové optimalizaci.
- Změny ve výběru daně z příjmů v důsledku toho, že změny sazeb pojistného automaticky mění základ daně z příjmů u zaměstnanců.
- Změny ve výběru daně z příjmů právnických osob v důsledku snížení mzdových nákladů a tedy i vyšších zisků firem.

Výsledky jsou prezentovány odděleně pro tři alternativní návrhy, které v politických debatách a legislativním procesu byly nebo jsou vysoce relevantní mezi červnem 2010 a prosincem 2011:

- Návrh NERV na sjednocení DPH na 19 % a snížení pojistného placeného zaměstnavatelem o 5 procentních bodů.
- Původní návrh vládní koalice na sjednocení sazeb DPH na 20 % s vybranými výjimkami, snížením pojistného placeného zaměstnavatelem o 1,8 procentního bodu.
- Aktuálně schválený návrh na postupné sjednocení sazeb DPH na 17,5 %.

Následující dvě kapitoly se věnují předpokladům a popisu metodologie. V dalších kapitolách jsou prezentovány odhady dopadů jednotlivých návrhů daňových změn na příjmy a výdaje veřejných rozpočtů a státního rozpočtu. Předposlední kapitola nabízí diskuzi včetně implikací pro tvorbu hospodářské politiky a poslední kapitolou je závěr.

2. Ekonomické předpoklady hodnocení dopadů daňových změn

Pro propočty odhadů změn daňových sazeb do rozpočtů veřejného sektoru jsou klíčové ekonomické předpoklady o dopadu daní (daňové incidenci): jak se změny DPH promítnou do koncových cen zboží a jak se změny sazeb pojistného v nové rovnováze promítnou do hrubých mezd (a potažmo i do čistých mezd a základů daně a pojistného, a tedy výběrů do veřejných rozpočtů). Zvolené předpoklady odpovídají poznatkům ekonomické empirické literatury včetně některých podobných článků z českého kontextu jako například Klazar a kol. (2007). V případě, kdy dosavadní literatura nabízí širší spektrum odhadů, je volen ten krajní odhad, který vede k nižším příjmům rozpočtu (tj. zde uvedené odhady lze chápat jako opatrně pesimistické):

- Přizpůsobení cen a mezd změnám daní není okamžité, proto jsou v prezentovaných výsledcích rozlišovány krátkodobé a dlouhodobé (konečné) dopady. Krátkodobé dopady nastávají v podstatě okamžitě po uvedení daňové změny a projevují se mechanickým promítnutím daňové změny do cen placených spotřebiteli či do čistých mezd. Dlouhodobé dopady zohledňují přizpůsobení cen a mezd, projeví se v horizontu delším než rok a jejich plný efekt může nastat i za několik let. Datum některých dlouhodobých dopadů lze určit relativně přesně – např. valorizace důchodů nastává k 1. lednu následujícího roku. Oproti tomu přizpůsobení mezd probíhá postupně a může trvat i více let, viz například Hamermesh (1980).
- V krátkém období se zvýšení DPH plně promítnou do vyšší ceny pro spotřebitele. Pokles DPH se v krátkém období v cenách neprojevuje. Empirická literatura konzistentně nachází po-

¹ Výsledky prezentované v tomto článku byly zveřejněny v popularizačních studiích myšlenkového centra IDEA při CERGE-EI (Dušek a Janský 2011a, b). Zde jsou prezentovány s rigorózním popisem metodologie a výsledků v souladu se standardy vědeckého článku.

malejší pokles cen při snížení daně a rychlejší růst cen při zvýšení daně (při růstu daně často okamžité zvýšení na novou rovnovážnou úroveň). Viz např. Peltzman (2000) nebo Carbonnier (2005). U postupného sjednocování DPH tak existuje předpoklad, že pokles cen v důsledku snížení daně nastane se zpožděním jednoho roku. V krátkém období tak zvýšení DPH nemění daňový základ, zatímco snížení DPH zvyšuje daňový základ.

- V dlouhém období se změny DPH plně promítnou do cen pro spotřebitele. Empirické studie o dopadu nepřímých daní do cen zboží nacházejí úplné nebo téměř úplné promítnutí daňových změn do cen, a v případě některých druhů zboží na nedokonale konkurenčních trzích nacházejí více než úplné promítnutí do cen (tj. že cena pro spotřebitele roste o vyšší částku, než kolik prodejcem roste daň). Viz např. Poterba (1996), Besley a Rosen (1999), Carbonnier (2007). Oproti tomu existující české studie lze interpretovat tak, že růst sazeb DPH se do cen nepromítá plně. Zde počítané odhady tak lze považovat za horní hranici dopadů na skutečné náklady domácností. ČNB (2010) ve svém citlivostním scénáři zvýšení snížené sazby DPH v roce 2012 z 10 % na 14 % odhaduje primární dopad do inflace na 1 procentní bod (tzn. průměrně 0,25 procentního bodu inflace za každý procentní bod zvyšující sníženou sazbu DPH). ČNB (2009) odhadovala, že očekávaný dopad zvýšení sazeb DPH o jeden procentní bod kromě cigaret na inflaci by byl v roce 2010 kolem 0,41 procentního bodu.
- Předpoklady o krátko- a dlouhodobých dopadech změn pojistného na příjmy zaměstnanců a podnikatelů reflektují způsob, jakým jsou tyto příjmy zdaňovány. Sociální a zdravotní pojištění platí zaměstnanec i zaměstnavatel jako daně procento hrubé mzdy (celkem 11 a 34 %), která je v krátkém období smluvně dána. Daň z příjmů platí zaměstnanec jako procento superhrubé mzdy – tedy hrubé mzdy plus pojistného placeného zaměstnavatelem.² Čistým příjmem zaměstnance je tak jeho hrubá mzda minus pojistné placené zaměstnancem minus daň z příjmu. Podnikatelé platí pojistné a daň z příjmů ze svého hrubého zisku (pojistné se neodečítá od zisku při výpočtu daně z příjmů).
- V krátkém období se hrubá mzda nezmění. Při snížení pojistného (placené zaměstnavatelem)

se tak krátkodobě zvýší čistý zisk zaměstnavatelů. Sníží se ale superhrubá mzda, díky čemuž zaměstnanci budou platit nižší daň z příjmu a jejich čistý příjem se zvýší.³

- V dlouhém období se rovnovážná hrubá mzda přizpůsobí. Poznatky z existujících studií zkoumajících dopady sociálního pojistného na mzdy lze rozdělit do dvou skupin. Zhruba polovina studií nachází promítnutí vyššího pojistného v plné výši do nižších čistých mezd zaměstnanců, zatímco celkové náklady zaměstnavatele (superhrubá mzda) se nemění. Viz např. Brittain (1972), Gruber (1997), Anderson a Meyer (2000). Další polovina studií nachází, že vyšší pojistné se do nižších čistých mezd promítá zhruba jednou polovinou a druhou polovinou tak zvyšuje superhrubou mzdu. Viz např. Holmlund (1983), Bingley a Lanot (2002), Lang (2003). Rozdíly mezi těmito výsledky lze zdůvodnit rozdíly v charakteristikách trhu práce v jednotlivých zemích a v institucionálních pravidlech sociálního pojištění a dalších vládních programů financovaných z pojistného. Plné promítnutí pojistného do mezd bylo zjištěno u těch programů sociálního pojištění, ve kterých je silná vazba mezi placením pojistného a dávkami (důchody, podporou v nezaměstnanosti apod.), které daňový poplatník zpětně získává. V Česku je provázanost mezi pojistným a dávkami slabá; při absenci konkrétního odhadu na domácích datech je tak Česko řazeno do druhé skupiny studií i s předpokladem, že celková daňová úspora z nižšího pojistného se promítne z jedné poloviny do vyšších čistých mezd zaměstnanců. Odvození vzorce pro dopad změn v pojistném na mzdy zaměstnanců je uvedeno v příloze 1.
- U podnikatelů se v krátkém období hrubý zisk nemění a snížení pojistného se plně projeví v růstu čistého zisku. V dlouhém období hrubý zisk klesne tak, že jedna polovina daňové úspory se přenesne na spotřebitele či zaměstnance a jedna polovina zůstane podnikatelům jako vyšší čistý zisk. Odvození vzorce pro rovnovážné přizpůsobení čistého zisku a hrubého zisku je uvedeno v příloze 2.
- Odhady splňují princip *ceteris paribus*, tj. odhadují pouze dopady změny DPH a sociálního

² Přesněji jako procento superhrubé mzdy snížené o odečitatelné položky typu úroky z hypoték či dary na obecně prospěšné účely.

³ Např. pro zaměstnance s průměrnou mzdou 23 665 Kč měsíčně to znamená úsporu na dani z příjmu ve výši 2 130 Kč ročně (při snížení pojistného o 5 %), eventuálně o 767 Kč ročně (při snížení pojistného o 1,8 %), a to bez ohledu na uplatňované odečitatelné položky (pokud platí daň z příjmu alespoň v této výši).

pojistného a ne dalších eventuálních legislativních změn přijatých v souvislosti se změnou DPH (např. úpravy slev na dani, regulace cen léků nebo přerozdělení daní mezi státním rozpočtem a kraji a obcemi). Ovšem předpoklad je, že důchody budou valorizovány o minimální povinnou valorizaci danou zákonem, tj. o zvýšení cenové hladiny do 1 roku od zvýšení DPH. Zvýšení důchodů je automaticky vyžadováno stávající legislativou.

3. Metodologie

Sjednocení DPH a snížení pojistného ovlivní příjmy a výdaje veřejných rozpočtů několika mechanismy. Zde jsou intuitivně vysvětleny jednotlivé mechanismy a popsána metodika výpočtu odhadů dopadů daňových změn na příjmy veřejných rozpočtů skrze jednotlivé mechanismy.⁴ Primárně se jedná o dopad na deficit veřejných rozpočtů jako celku čili (v jazyce národních účtů) na deficit sektoru vládních institucí. Ty zahrnují centrální státní orgány, státní a ostatní mimorozpočtové fondy, veřejné školy, obce, kraje, příspěvkové organizace, zdravotní pojišťovny atd. Navrhovaná opatření ale výrazně odlišně mění rozložení příjmů a výdajů státního rozpočtu a jiných složek veřejného sektoru, zejména obcí a krajů. Proto je uveden i odhad změn příjmů a výdajů státního rozpočtu za předpokladu, že stávající mechanismy přerozdělování peněz mezi státním rozpočtem a ostatními složkami veřejného sektoru budou zachovány.⁵ Údaje o výdajích veřejných rozpočtů jsou převzaty ze státního rozpočtu na rok 2011.

⁴ Jeden důležitý mechanismus není v odhadech zohledněn, a tím je změna spotřeby při změnách DPH, neboť není známa existence vhodné empirické literatury, na které bychom odhad postavili. Spotřebitelé zareagují jednak substitucí mezi různými typy zboží – spotřeba zboží a služeb, které jsou nyní v nižší sazbě, klesne relativně k ostatnímu zboží. Tento aspekt je pro odhad dopadů na rozpočet irelevantní – při sjednocení sazeb bude nárůst příjmů z DPH stejný bez ohledu na to, do jaké míry domácnosti mění spotřebu. Spotřebitelé dále nárůst životních nákladů v určité míře rozloží mezi nižší reálnou spotřebu a reálné úspory. Pokles reálné spotřeby sníží i základ daně z přidané hodnoty, a tedy i příjmy z této daně. Maximálně může reálná spotřeba klesnout o růst indexu cen minus růst příjmů. Například při sjednocení DPH na 19 % je to v dlouhém období 1,97 % pro průměrnou domácnost, při sjednocení DPH na 19 % a snížení pojistného o 5 % naopak spotřeba průměrné domácnosti mírně vzroste.

⁵ V přijaté legislativě tyto mechanismy zachovány nebyly. V souvislosti se sjednocením DPH byl novelizován zákon o rozpočtovém určení daní tak, aby v podstatě veškerý dodatečný výnos z vyšší DPH připadl státnímu rozpočtu.

3.1 Příjmy z DPH

Výpočet jednoduše rozděluje očekávaný výběr DPH v roce 2011 (celkem 278,5 miliard) dle podílu příjmů z DPH ve snížené a základní sazbě v roce 2010 (26,3 %, respektive 73,7 %, na základě ústně sdělených informací od odboru daňové politiky Ministerstva financí) a na takto dopočítané základy daně uplatňuje jednotnou sazbu (17,5%, eventuálně 19% nebo 20%). V případě výjimek na vybrané potraviny ve variantě 20% sazby snižuje dodatečný přínos o podíl zvýhodněných potravin (chleba, ryb atd.) na celkových výdajích za zboží a služby nyní zdaněné zvýhodněnou sazbou, který je 10,16 %, dle Duška a Jánského (2011a, b). V souladu s rozpočtovým určením daní připadá 30,32 % změn příjmů z DPH obcím a krajům.

3.2 Příjmy z důchodového pojištění

Odhad krátkodobého efektu aplikuje nové sazby pojistného na stávající vyměřovací základy. Dle informace poskytnuté odborem sociálního pojištění Ministerstva práce a sociálních věcí činil v roce 2010 výběr pojistného od zaměstnanců a zaměstnavatelů 287,2 miliardy Kč a od podnikatelů 20,7 miliardy Kč. Tyto hodnoty jsou dále indexovány očekávaným růstem výběru pojistného v návrhu státního rozpočtu na rok 2011, který činí 7,46 %. Jelikož pojistné činí 28 % vyměřovacího základu pro zaměstnance i podnikatele, dopočítání agregátního vyměřovacího základu a změny výběru pojistného (ze stávajícího základu) při změně pojistného je věcí mechanického výpočtu.

Pro odhad dlouhodobého efektu v důsledku přizpůsobení rovnovážných mezd a zisků je nejprve odvozen procentuální růst hrubých mezd zaměstnanců a hrubých zisků podnikatelů za předpokladů, že v dlouhém období jejich čisté příjmy vzrostou pouze o polovinu celkové daňové úspory. Dle tohoto výpočtu při snížení pojistného placeného zaměstnavatelem o 5 % vzrostou hrubé mzdy o 2,09 % a hrubé zisky klesnou o 1,29 %. Při snížení pojistného placeného zaměstnavatelem o 1,8 % vzrostou hrubé mzdy o 0,75 % a hrubé zisky klesnou o 0,47 %. O tato procenta se změní vyměřovací základy pojistného uvedené v předchozím odstavci, a tedy i výběr důchodového pojistného (již dle nových sazeb).

Odhad dlouhodobého efektu v důsledku přizpůsobení vykazovaných příjmů vychází z předpokladů o elasticitě zdaňovaných příjmů (0,05 pro zaměstnance a 0,3 pro podnikatele). Stávající vyměřovací základy pojistného je třeba navýšit o součin těchto elasticit a změny v mezních daňových sazbách. Ty jsou počítány jako mezní změny všech daní (daně z příjmů a pojistného placeného zaměstnancem i zaměstnavatelem) vůči změně superhrubé mzdy, resp. hrubého zisku. Mezní daňové sazby dnes činí 48,58 % pro

zaměstnance a 36,35 % pro OSVČ. Snížení pojistného placeného zaměstnavatelem o 5 procentních bodů snižuje mezní daňové sazby na 46 %, respektive 33,9 %; snížení o 1,8 procentního bodu je snižuje na 47,7 % a 35,5 %

3.3 Daň z příjmů fyzických osob

Dílčím základem daně z příjmů fyzických osob je pro zaměstnance jejich hrubá mzda zvýšená o pojistné placené zaměstnavatelem. Krátkodobě snížení pojistného placeného zaměstnavatelem sníží daň z příjmu zaměstnance o částku rovnou hrubé mzdě krát sazba daně z příjmů krát změna sazby pojistného, tj. o 0,75 % hrubé mzdy při snížení o 5 % a 0,27 % hrubé mzdy při snížení o 1,8 %. Dílčí základ daně je stejný jako základ pro pojistné zaměstnanců (uvedený výše), pouze navýšený o 34 %. Tento základ je dále nutné snížit o tu část celkového objemu mezd, která efektivně nepodléhá dani z příjmů – důvodem jsou slevy na dani a odečitatelné položky, díky kterým část zaměstnanců (zejména s nižšími příjmy a větším počtem dětí) platí nulovou daň. Dle výpočtu z dat ve Statistice rodinných účtů tvoří mzdy zaměstnanců, kteří neplatí daň z příjmu, 8,42 % celkových mezd všech zaměstnanců. Krátkodobě snížení příjmů z daně z příjmů pak činí výše zmíněných 0,75 % (ev. 0,27 %) z takto upravených celkových hrubých mezd.

Kvantifikace dlouhodobých efektů (jak z přizpůsobení rovnovážných mezd, tak z vyšších vykazovaných příjmů) je analogická jako u dopadů na pojistné.

3.4 Daň z příjmů právnických osob

Snížení pojistného placeného zaměstnavatelem zvýší v krátkém období základ daně z příjmů právnických osob o částku uspořenou na pojistném. Ta je odhadnuta jako snížení sazby (tj. 5% nebo 1,8%) krát objem hrubých mezd v podnikatelské sféře, který činí 832,7 miliard Kč.⁶ Tato částka je dále snížena o expertní odhad podílu celkových mezd vyplacených firmami, které neplatí daň z příjmů (20%). V dlouhém období se mzdy přizpůsobí směrem nahoru a tím se i sníží základ daně (odhad růstu mezd byl popsán výše pro odhad příjmů ze sociálního pojištění).

3.5 Výdaje veřejného sektoru na zboží a služby

Změna DPH se promítne i do cen, za které nakupuje zboží a služby veřejný sektor. U veřejného sektoru ale nákupy zboží a služeb ve snížené sazbě mají nižší

podíl než u domácností, změny DPH se tudíž v nákladech veřejného sektoru projeví mírněji.⁷

Dopad sjednocení DPH na výdaje veřejného sektoru jako celku je počítán odděleně pro tři skupiny výdajů: nákupy veřejného sektoru od soukromého sektoru na běžnou spotřebu, nákupy na investice a úhrady léků zdravotními pojišťovnami. Nákupy na spotřebu a investice jsou uváděny ve statistice národních účtů sektoru vlády jako mezispotřeba a tvorba hrubého kapitálu.^{8,9}

Výdaje na léky uvádí publikace ÚZIS.¹⁰ Nejnovější údaj ve statistikách pro všechny tyto veličiny je z roku 2009, proto je na úroveň roku 2011 indexován růstem nominálního HDP na základě makroekonomického rámce návrhu státního rozpočtu na rok 2011. Zjistit podíl nákupů zboží a služeb podle sazeb DPH vládní statistiky bohužel přímo neumožňují (nejen pro veřejné rozpočty jako celek, ale ani pro státní rozpočet). U mezispotřeby je podíl nákupů v jednotlivých sazbách DPH odvozen z input-output matice národních účtů, publikované ČSÚ.¹¹ Dle výpočtu je 18 %

⁷ Zjistit podíl nákupů zboží a služeb ze státního rozpočtu, ev. veřejných rozpočtů celkem, podle sazeb DPH vládní statistiky bohužel přímo neumožňují. Dle databáze veřejných zakázek sestavené pro projekt zIndex.cz (Chvalkovská, 2011) bylo z dostupných dat pouze 7,7 % nákupů v režimu veřejných zakázek zatíženo 10% sazbou DPH, oproti 25% u domácností.

⁸ Vycházíme z definic Českého statistického úřadu, konkrétně pak jejich pojetí hlavních agregátů sektoru vládních institucí dle metodiky národních účtů.

⁹ Mezispotřeba zahrnuje nákupy materiálu, vody, paliva, elektrické energie, služeb, 70 % cestovních výdajů, 50 % placených správních poplatků, soudní poplatky nebo spotřebu drobných předmětů, jejichž cena je nižší než 20 000 Kč. Položka také zahrnuje výdaje na destruktivní techniku a odhad spotřeby bankovních služeb (tzv. FISIM). Naopak výdaje spojené s finančním leasingem jsou vyloučeny.

Tvorba hrubého kapitálu je souhrnem tvorby hrubého fixního kapitálu, změn zásob a čistého pořízení cenností, definice dle Českého statistického úřadu a metodiky národních účtů.

¹⁰ Vycházíme z práce Ústav pro informace ve zdravotnictví (2010). Číslo zahrnuje jak proplácení léků občanům (36,6 miliard), tak zdravotnickým zařízením (15,4 miliardy).

¹¹ Zde čerpáme ze zdroje Český statistický úřad (2011). Matice uvádí nákupy každého sektoru ekonomiky od všech ostatních sektorů. Jako součástí veřejného sektoru jsou brány školství, zdravotnictví, věda a výzkum a obrana a veřejná správa. Ke každému sektoru, od kterého veřejný sektor nakupuje, je přiřazena příslušná sazba DPH. Ve sporných případech (např. pozemní doprava je vykazována jako celek, přestože jednotlivé formy dopravy jsou zdaněny jinými sazbami DPH) jsou nákupy děleny v poměru 50/50 na sníženou a zvýšenou sazbu. Tyto předpoklady zřejmě

⁶ Český statistický úřad: Celkový počet zaměstnanců a průměrné hrubé měsíční mzdy podle ISEKTOR za ČR úhrnem (fyzické osoby), kód tabulky 310609q4190.

nákupů veřejného sektoru na běžnou spotřebu zdaněno sníženou sazbou a 76 % základní sazbou. U tvorby hrubého kapitálu je předpoklad, že sazby DPH mají stejný podíl jako u publikovaných veřejných zakázek (v nichž zcela převažují investice), tj. 7,7 % se sníženou sazbou a 92,3 % se základní sazbou.¹² Výdaje na úhradu léků podléhají plně snížené sazbě. Do takto odhadnutých výdajů ve snížené a zvýšené sazbě je promítnuta změna cen v důsledku změn DPH, které jsou stejné jako u spotřebitelů.¹³

Dopady na výdaje státního rozpočtu jsou počítány analogicky, jako běžné a investiční výdaje jsou však zahrnuty pouze ty nákupy, které jsou explicitně uvedeny v návrhu zákona o státním rozpočtu. Úhrady léků jdou mimo státní rozpočet.

3.6 Výdaje na platy zaměstnanců veřejného sektoru

Nižší sazby pojistného placeného zaměstnavatelem sníží mzdové náklady veřejného sektoru, v dlouhém období je tento efekt částečně oslaben přizpůsobením rovnovážných mezd směrem nahoru. U snížení pojistného placeného zaměstnavatelem spočívá výpočet krátkodobých dopadů v aplikaci nižší sazby pojistného na celkový objem mezd ve veřejném sektoru, eventuálně celkový objem mezd hrazených ze státního rozpočtu. Celkový objem mezd (294 miliard Kč v roce 2009) je převzat z národních účtů, tabulky hlavních agregátů sektoru vládních institucí. Tato částka není pro rok 2011 indexována vzhledem k aktuálním platovým škrtům ve veřejném sektoru. Celkový objem mezd hrazených ze státního rozpočtu tvoří jednak náklady na platy státních zaměstnanců a ozbrojených sil přímo uvedených jako výdaje státního rozpočtu, jednak výdaje příspěvkových organizací, jejichž mzdové náklady na hlavní činnost jsou přímo hrazeny ze státního rozpočtu. Výpočet dlouhodobého efektu v důsledku přizpůsobení mezd spočívá v mechanickém zohlednění růstu mezd o 2,09 % (ev. 0,75 %) a nových sazeb pojistného na tyto objemy mezd, výpočet je analogický jako v bodě 2.

nadhodnocují skutečný podíl nákupů veřejného sektoru ve snížené sazbě.

¹² Zdrojem je zde databáze veřejných zakázek sestavené pro projekt ZIndex.cz (Chvalkovská, 2011).

¹³ Teoreticky se změny DPH mohou promítnout do cen vládních nákupů v jiné míře než do cen pro běžné spotřebitele. Důvodem může být např. rozdílná elasticita poptávky ve veřejném sektoru či zkorumpovanost veřejných zakázek. Autoři si nejsou vědomi žádného empirického odhadu, který by tyto dopady zkoumal specificky pro veřejný sektor.

3.7 Výdaje na důchody (valorizace)

Výpočet mechanicky navyšuje očekávané výdaje státního rozpočtu na důchody v roce 2011 (354,7 miliardy Kč) o odhad průměrného růstu životních nákladů v důsledku vyšší DPH ze statistiky rodinných účtů (2,025 % pro sjednocení DPH například na 19%, 2,54 % pro sjednocení DPH na 20% s několika výjimkami), vypočítaný v práci Duška a Janského (2011b).

4. Odhad dopadů na veřejné rozpočty

V této kapitole jsou postupně prezentovány odhady dopadů pro různé vládní návrhy úprav sazeb DPH. Návrhy jsou uvedeny v jejich chronologickém pořadí a pro první z nich jsou kroky výpočtu popsány podrobně dle kroků v předcházející metodologické kapitole.

4.1 Sjednocení DPH na 19 %, snížení pojistného placeného zaměstnavatelem o 5 %

Dopad tohoto dřívějšího vládního návrhu na jednotlivé daně a výdaje ukazuje tabulka 2. Kladná čísla označují, že daný mechanismus snižuje deficit veřejných rozpočtů (zvyšuje příjmy či snižuje výdaje).

Příjmy z DPH

Sjednocení DPH skokově zvyšuje příjmy v nižší sazbě DPH o 65,9 miliard Kč a snižuje příjmy v základní sazbě o 8,6 miliard. Dlouhodobý přínos je o téměř 2 miliardy nižší, neboť zboží dnes zdaněné základní sazbou zlevní, a tím se sníží i základ daně.

Příjmy z důchodového pojištění

V krátkém období se nemění hrubé mzdy ani zisky podnikatelů, a příjmy z pojistného od zaměstnavatelů skokově klesají o 55,1 miliardy a od podnikatelů o 4 miliardy.

V dlouhém období nastávají dva efekty: (1) Pojistné, které zaměstnavatelé uspoří, se z poloviny promítne do růstu mezd, čímž vzroste i výběr pojistného. Dle propočtu dopadu tento efekt zvýší hrubé mzdy o 2,1 %. Naopak úspora na pojistném u podnikatelů se projeví v poklesu jejich hrubého zisku, dle propočtu o 1,3 %, čímž výběr pojistného u OSVČ klesá. (2) Díky nižším daňovým sazbám porostou zdanitelné příjmy zaměstnanců i podnikatelů, díky čemuž poroste výběr pojistného. Tyto efekty zvýší příjmy z pojistného o cca 6 miliard, takže dlouhodobý pokles příjmů bude 48,9 miliard od zaměstnavatelů a 3,9 miliard od podnikatelů.

Daň z příjmů fyzických osob

Základem daně je superhrubá mzda, tedy hrubá mzda navýšená o povinné pojistné placené zaměstnavatelem.¹⁴ Sníží-li se pojistné, automaticky se sníží základ daně, a tedy i příjmy státu z daně z příjmů. V krátkém období tak mechanicky poklesnou příjmy z této daně o 7,6 miliardy.¹⁵

Dlouhodobé efekty popsané výše pro důchodové pojistné působí stejně i na daň z příjmu. V jejich důsledku dlouhodobě klesají příjmy z daně z příjmů jen o 3 miliardy.

Daň z příjmů právnických osob

O stejnou částku, o kterou se sníží pojistné, klesnou v krátkém období i náklady firem, a tedy vzroste i daň z příjmů právnických osob. V dlouhém období, díky rovnovážnému přizpůsobení mezd, se tento efekt zmírní. Odhad růstu příjmů z této daně činí 6,3 miliardy Kč v krátkém období a 2,9 miliardy Kč v dlouhém období.

¹⁴ To činí celkem 34 % hrubé mzdy, tj. 21,5 % na důchodové pojištění, a zbývající část jde na zdravotní a nemocenské pojištění a politiku zaměstnanosti.

¹⁵ Příjmů z podnikání se tento efekt netýká, neboť pojistné se neodečítá od základu daně z příjmů.

Tabulka 2 Dopad sjednocení DPH na 19 % a snížení pojistného o 5 % na deficit veřejných rozpočtů (v miliardách Kč)

	Veřejné rozpočty	Veřejné rozpočty	Veřejné rozpočty	Státní rozpočet	Státní rozpočet
	výchozí hodnoty 2011 ¹⁸	krátkodobý dopad	dlouhodobý dopad	krátkodobý dopad	dlouhodobý dopad
1a. Příjmy z DPH – snížená sazba	194,100	65,921	65,921	45,943	45,943
1b. Příjmy z DPH – zvýšená sazba	84,400	-8,624	-10,263	-6,011	-7,153
2a. Příjmy z pojistného – zaměstnanců	308,746	-55,133	-48,844	-55,133	-48,844
2b. Příjmy z pojistného – podnikatelů	22,254	-3,974	-3,981	-3,974	-3,981
3a. Příjmy z daně z příjmů fyzických osob – zaměstnanců	82,600	-7,574	-2,981	-5,277	-2,077
3b. Příjmy z daně z příjmů fyzických osob – podnikatelů	5,400	0	-0,009	0	-0,004
4. Příjmy z daně z příjmů právnických osob	84,000	6,261	2,877	4,362	2,005
5. Výdaje veřejného sektoru na zboží a služby	459,429	-8,796	-6,032	-1,345	-0,353
6. Výdaje na platy a pojistné zaměstnanců	293,664	10,958	5,036	5,436	2,485
7. Výdaje na důchody (valorizace)	354,700	0	-7,192	0	-7,192
Celkem		-0,962	-5,467	-15,998	-19,171

¹⁸ Zdroje: Návrh státního rozpočtu 2011; ČSÚ: Národní účty 2009, příjmy a výdaje sektoru vlády; Statistická ročenka ČR, tabulka 4.13; Ministerstvo financí; Ministerstvo práce a sociálních věcí. Hodnoty pro jiné roky než 2011 byly přepočteny na rok 2011 indexem růstu nominálního HDP

Výdaje veřejného sektoru na zboží a služby

Změna DPH se promítne i do cen, za které nakupuje zboží a služby veřejný sektor. Vyšší výběr daně se zčásti neutralizuje vyššími výdaji. U veřejného sektoru však nákupy zboží a služeb ve snížené sazbě mají nižší podíl než u domácností, změny DPH se tudíž v nákladech veřejného sektoru projeví mírněji.¹⁶ V krátkém období výdaje veřejného sektoru vzrostou o 8,8 miliard, v dlouhém o 6 miliard. Největší měrou se na něm podílí úhrady zdravotních pojišťoven za léky, které jsou nyní zdaněny 10 % a které v roce 2009 činily 52 miliard.¹⁷ Sjednocení DPH je jednorázově zvýší o 4,2 miliardy.

Výdaje na platy zaměstnanců veřejného sektoru

Veřejný sektor je největším zaměstnavatelem, na platy zaměstnanců utratil v roce 2009 celkem 294 miliard Kč. Jako každý zaměstnavatel i veřejný sektor ušetří

¹⁶ Dle odhadu je to 18 % pro výdaje na mezispotřebu a 8 % na investice.

¹⁷ Zdroj: Ústav pro informace ve zdravotnictví (2010), číslo zahrnuje jak proplácení léků občanům (36,6 miliard), tak zdravotnickým zařízením (15,4 miliardy).

5 % na pojistném.¹⁹ Krátkodobě to představuje úsporu téměř 11 miliard Kč. V dlouhém období se i mzdy ve veřejném sektoru přizpůsobí novým sazbám pojistného stejně jako mzdy v soukromém sektoru; dlouhodobá úspora na platech bude nižší, celkem 5 miliard.

Výdaje na důchody (valorizace)

Dle odhadu sjednocení DPH zvýší spotřebitelské ceny průměru o 2,54 %. O stejné procento se tak zvýší výdaje na důchody, tj. celkem o 7,2 miliardy. Valorizace nastává až v dalším kalendářním roce po růstu cen, v krátkém období je tedy nárůst výdajů na důchody nulový.

V celkovém součtu sjednocení DPH na 19 % a snížení pojistného o 5 % zvýší deficit veřejných rozpočtů o 5,5 miliardy. Kombinace těchto opatření není rozpočtově neutrální. Snížení pojistného je příliš vysoké; má-li být přesun daňového břemene neutrální pro státní rozpočet, mělo by pojistné být sníženo o 4,4 %. Krátkodobě tato opatření zvýší deficit veřejných rozpočtů o téměř 1 miliardu Kč – přizpůsobovací mechanismy ve svém součtu zhoršují dopady na státní rozpočet.

Velmi výrazný je rozdíl v dopadech na státní rozpočet a veřejné rozpočty jako celek. Díky razantnímu snížení pojistného, připadajícímu pouze státnímu rozpočtu, a zvýšení DPH, dělenému mezi státní rozpočet a rozpočty územně samosprávných celků, se dlouhodobě deficit státního rozpočtu zvyšuje o plných 19 miliard Kč. Rozdíl mezi dopadem na veřejné rozpočty a rozpočet státní – tj. 14 miliard Kč – tak

představuje dodatečné příjmy do rozpočtů obcí a krajů.

4.2 Sjednocení DPH na 20 % s vybranými výjimkami a snížení pojistného o 1,8 %

Ve srovnání se sjednocením DPH na 19 % bez výjimek u tohoto návrhu odpadají efekty ze snížení horní sazby DPH – tj. neklesá výběr DPH ze zboží v horní sazbě – a výdaje veřejného sektoru na zboží a služby rostou o 9,7 miliard, tj. o 1 miliardu více. Na výsledcích v tabulce 3 je pozoruhodné, že zvýšení výběru DPH ze zboží v dolní sazbě (o 65,8 miliard) je v podstatě stejné jako při zvýšení sazby na 19 % bez výjimek. Efekty ze snížení pojistného jsou oproti předchozímu návrhu proporcčně menší s tím, že pojistné se snižuje jen o 1,8 procentního bodu. V dlouhém období klesají kvůli nižší sazbě příjmy z pojistného o 17,3 miliardy u pojistného od zaměstnanců a o 1,4 miliardy u pojistného od podnikatelů. Ostatní přizpůsobovací mechanismy mají omezený význam (dlouhodobý pokles daně z příjmů fyzických osob o 1 miliardu, růst daně z příjmů právnických osob o 1 miliardu, úspora veřejného sektoru na mzdových nákladech o 1,8 miliardy). Zvýšení DPH vyvolává zvýšení výdajů nejen na zboží a služby, ale i na zvýšení důchodů (o 9 miliard Kč). V součtu tyto zvýšené výdaje činí 18,8 miliardy Kč, tedy plných 29 % dodatečných příjmů z vyšší DPH je neutralizováno automatickým růstem výdajů.

V součtu se deficit veřejných rozpočtů snižuje o téměř 30 miliard, tedy 22 % schváleného deficitu státního rozpočtu na 2011. Krátkodobě se deficit snižuje o plných 38 miliard Kč, tj. přizpůsobovací mechanismy eliminují více než pětinu krátkodobého fiskálního efektu. Diskrepance mezi dlouhodobými dopady na státní rozpočet (17,4 miliardy) a veřejné

¹⁹ Toto pojistné platí stát sám sobě, nicméně pokles vybraného pojistného za státní zaměstnance je též obsažen ve výpočtu změny příjmů.

Tabulka 3 Dopad sjednocení DPH na 20 % a snížení pojistného o 1,8 % na deficit veřejných rozpočtů (v miliardách Kč)

	Veřejné rozpočty	Veřejné rozpočty	Státní rozpočet	Státní rozpočet
	krátkodobý dopad	dlouhodobý dopad	krátkodobý dopad	dlouhodobý dopad
1a. Příjmy z DPH – snížená sazba	65,804	65,804	45,852	45,852
1b. Příjmy z DPH – zvýšená sazba	0	0	0	0
2a. Příjmy z pojistného – zaměstnanců	-19,848	-17,321	-19,848	-17,321
2b. Příjmy z pojistného – podnikatelů	-1,431	-1,433	-1,431	-1,433
3a. Příjmy z daně z příjmů fyzických osob – zaměstnanců	-2,727	-1,039	-1,900	-0,724
3b. Příjmy z daně z příjmů fyzických osob – podnikatelů	0	-3	0	-1
4. Příjmy z daně z příjmů právnických osob	2,254	1,006	1,570	0,701
5. Výdaje veřejného sektoru na zboží a služby	-9,773	-9,773	-1,495	-1,495
6. Výdaje na platy a pojistné zaměstnanců	3,945	1,760	1,957	0,868
7. Výdaje na důchody (valorizace)	0	-9,024	0	-9,024
Celkem	38,224	29,977	24,707	17,423

rozpočty jako celek (30 miliard) je méně výrazná než u předchozího návrhu.

4.3 Sjedení DPH na 17,5 %

Kumulované změny v příjmech a výdajích oproti dnešku v důsledku návrhu, který byl v roce 2011 nakonec schválen, prezentují Tabulka 4 a 5 odděleně pro veřejné rozpočty a státní rozpočet. Kvůli postupným změnám sazeb jsou dopady rozprostřeny po dobu 4 let. Oproti předchozím návrhům zde odpadají přizpůsobovací mechanismy vyplývající ze změn sazeb pojistného.

Tabulka 4 Dopad sjednocení DPH na 17,5 % na deficit veřejných rozpočtů (v miliardách Kč, údaje označují kumulovanou změnu oproti dnešnímu stavu)

	2012	2013	2014	po 2015
1a. Příjmy z DPH – snížená sazba	26,322	49,353	49,353	49,353
1b. Příjmy z DPH – zvýšená sazba	0	-21,836	-25,657	-25,657
5. Výdaje veřejného sektoru na zboží a služby	-3,909	-7,330	-0,420	-0,420
7. Výdaje na důchody (valorizace)	0	-3,856	-7,413	-3,048
Celkem	22,412	16,331	15,863	20,228

Tabulka 5 Dopad sjednocení DPH na 17,5 % na deficit státního rozpočtu (v miliardách Kč, údaje označují kumulovanou změnu oproti dnešnímu stavu)

	2012	2013	2014	po 2015
1a. Příjmy z DPH – snížená sazba	18,341	34,389	34,389	34,389
1b. Příjmy z DPH – zvýšená sazba	0	-15,215	-17,878	-17,878
5. Výdaje veřejného sektoru na zboží a služby	-0,598	-1,121	1,359	1,359
7. Výdaje na důchody (valorizace)	0	-3,856	-7,413	-3,048
Celkem	17,743	14,197	10,457	14,822

Zvýšení dolní sazby DPH z 10 % na 14 % zvýší příjmy veřejných rozpočtů o 26,3 miliardy Kč v prvním roce a její další zvýšení na 17,5 % zvýší příjmy o 49,4 miliardy Kč od druhého roku (ve srovnání s rokem 2011) dále do budoucna. Snížení dolní sazby z 20 % na 17,5% ve druhém roce nejprve sníží příjmy o 21,8 miliardy Kč a v dalších letech sníží příjmy o další 4 miliardy v důsledku přizpůsobení cen, a tedy i základů daně směrem dolů. Dopady na výdaje veřejného sektoru jsou zprvu výrazné (nárůst o 7,3 miliardy Kč v roce 2013), ale v dlouhém období jsou minimální, neboť veřejný sektor nakupuje disproporčně zboží a služby nyní zatížené vyšší sazbou. Obdobně výdaje na valorizaci důchodů jsou koncentrovány do

třetího roku (7,4 miliardy), tedy poté, co se v cenách projevují obě zvýšení dolních sazeb, ale ještě se neprojevuje snížení horní sazby.²⁰

Ve svém součtu jsou pozitivní fiskální efekty koncentrovány do prvního roku – deficit veřejných rozpočtů se snižuje o 22,4 miliard Kč. Nejslabší jsou ve třetím roce od počátku reformy, kdy deficit má být o 15,8 miliardy Kč nižší oproti dnešnímu stavu, zejména kvůli vysokým výdajům na valorizované důchody. Dlouhodobý dopad na deficit je jeho snížení o 20,2 miliardy Kč.

Porovnání údajů v tabulkách 4 a 5 ukazuje diskrepanci mezi přínosy pro veřejný sektor jako celek a pro státní rozpočet. V jednotlivých letech jsou přínosy pro státní rozpočet o 2,2 až 5,4 miliardy Kč nižší. Dochází tedy rovněž k přerozdělení peněz uvnitř veřejného sektoru směrem od státního rozpočtu, byť míra přerozdělení je výrazně menší než u výše diskutovaných alternativních návrhů.

5. Diskuze

V této diskuzní části probíráme relevanci zde prezentovaných odhadů pro tvorbu hospodářské politiky.

Za prvé, vyhodnocené návrhy byly předkládány v souvislosti s penzijní reformou. Schválená penzijní reforma má umožnit lidem převést část důchodového pojištění (3 % mzdy) do penzijních fondů. Snížení deficitu v důsledku vyšších daní je proto třeba porovnat s tzv. transformačními náklady důchodové reformy – tj. propadu ve výběru pojistného, které dobrovolné spojení do fondů způsobí.

Pro takové srovnání bohužel chybí kvalifikovaný odhad, jaké procento lidí využije možnosti přesunout část pojistného do penzijních fondů.²¹ I v případě, že

²⁰ V důsledku poklesu cen v roce 2014 se dodatečně výdaje na důchody snižují na 3 miliardy Kč od roku 2015 do budoucna – tj. valorizace v roce 2015 bude nižší, než jaká by byla bez poklesu cen zboží v horní sazbě v předchozím roce.

²¹ Jen částečným vodítkem jsou zkušenosti podobných zemí s penzijní reformou – v Maďarsku a na Slovensku k fondům přešlo 50, respektive 60 % z těch, kteří si mohli vybrat, viz například Augusztinovic a kol. (2002). V Česku lze očekávat, že k fondům přejde menší část populace, z několika důvodů: Slovensko a Maďarsko uskutečnily reformu v době, kdy postoj k výnosům na finančních trzích fondů byl optimističtější než dnes. Dle průzkumů veřejného mínění z roku 2010 je důvěra českého obyvatelstva k penzijním fondům nízká – 62 % respondentů soukromým penzijním fondům nedůvěřuje nebo spíše nedůvěřuje a 75 % respondentů by se o osud svých peněz ve fondech rozhodně bálo nebo spíše bálo. (Průzkumy bohužel nekládly otázku, zda by respondenti v případě opt-outu své peníze fondům

se zaměstnanci pobírající plnou polovinu celkového objemu mezd rozhodnou využít opt-out (což je nejspíše horní limit, a tedy i horní hranice transformačních nákladů), dojde k dlouhodobému poklesu ve výběru pojistného o 17,7 miliardy. Celkový přínos změn DPH a pojistného (30 miliard) u schváleného návrhu převyšuje propad pojistného kvůli vyvedení mezd do fondů o 12 miliard. Daňové změny lze jen částečně spojit s penzijní reformou – velká část dodatečných příjmů slouží ke snížení rozpočtového deficitu. Pouze v krajním a zcela nerealistickém scénáři, kdy by 100 % lidí přešlo do penzijních fondů, by dodatečné příjmy nestačily krýt transformační náklady (celkový deficit veřejných rozpočtů by se prohloubil o 5,5 miliardy).

Za druhé, u všech diskutovaných návrhů odhady poukazují na výrazný přesun příjmů a výdajů uvnitř veřejného sektoru směrem od státního rozpočtu (u schváleného návrhu se schodek státního rozpočtu v dlouhém období snižuje o 5,4 miliardy Kč méně než schodek veřejného sektoru jako celku). Je to dáno zejména tím, že 30 % příjmů z DPH a daně z příjmu fyzických osob jde automaticky do rozpočtů obcí a krajů, zatímco sociální pojištění stejně jako náklady na valorizaci důchodů připadají rozpočtu státnímu.²² Při tvorbě daňových reforem je nutné tyto realokace anticipovat a kvantifikovat. Odhady tak poskytují relevantní informaci pro rozhodování, jak změnit nastavení přerozdělování daňového výnosu mezi stát, kraje a obce, pokud při zachování stávajícího mechanismu je realokace daňových příjmů z pohledu zákonodárce nevyhovující.

Za třetí, zvyšování DPH je z poměrně vysoké míry neutralizováno růstem výdajů veřejného sektoru na důchody, zboží a služby. Při sjednocení DPH na

17,5 % rostou výdaje o 3,5 miliardy Kč, zatímco výběr DPH se zvyšuje o 23,7 miliardy Kč. Přibližně 15 % z vyššího výběru daní se tak vrací zpět. Při sjednocení DPH na 20 % by ovšem výdaje veřejného sektoru vzrostly o plných 28 % ze zvýšených příjmů DPH. Růst daní se tak multiplikuje do dalšího zvětšování výdajů veřejného sektoru.

Za čtvrté, zde prezentované odhady zohlednily široké spektrum mechanismů, kterými změny sazeb DPH a sociálního pojistného ovlivňují příjmy a výdaje veřejných rozpočtů v krátkém i dlouhém období. Jejich kvantifikace ukazuje, že pro přesné a úplné predikce příjmů a výdajů rozpočtu nestačí mechanicky aplikovat nové daňové sazby na stávající základy daně. Například u návrhu NERV lze mechanickým odhadem (zohledňujícím i valorizaci důchodů) dojít k závěru, že návrh snižuje v dlouhém období deficit veřejných rozpočtů o 317 milionů Kč, tedy že je v podstatě rozpočtově neutrální.²³ Po započtení všech přizpůsobovacích mechanismů je ale výsledek takový, že návrh zvyšuje deficit o 5,7 miliard Kč.²⁴

6. Závěr

V tomto článku jsme kvantifikovali a diskutovali dopady navrhovaných daňových změn na příjmy veřejných rozpočtů. Takovéto a podobné příspěvky by měly tvořit jádro podkladů pro hospodářskou politiku, která se vytváří na základě empirického výzkumu.

Česká vláda v průběhu let 2010 a 2011 diskutovala několik alternativních návrhů na změnu daně z přidané hodnoty a sociálního pojištění. Hlavním přínosem našeho rigorózního zhodnocení těchto změn z pohledu veřejných rozpočtů v tomto článku je zahrnutí řady různých mechanismů, které mají vliv na konečné dopady na veřejné rozpočty skrz jejich příjmy a výdaje, ať už na státní nebo krajské úrovni.

Literatura

ANDERSON, P. M., MEYER, B. D. (2000). The effects of the unemployment insurance payroll tax on wages, employment, claims and denials. *Journal of*

skutečně svěřili.) Politická rizika fondových systémů, v době před 5 či 10 lety bráná jako nulová, jsou nyní zřejmá a budou české obyvatelstvo od fondů více odrazovat. Při vyvedení 3 % mezd do fondů musí čeští zaměstnanci přispět do fondů další 2 % ze své čisté mzdy, což představuje dodatečnou nevýhodu fondového systému.

²² Ve výpočtu jsou za výdaje státního rozpočtu na platy považovány jednak náklady na platy státních zaměstnanců a ozbrojených sil přímo uvedených jako výdaje státního rozpočtu (příloha F, tabulka T-1, řádek 50 státního rozpočtu na rok 2011), jednak výdaje příspěvkových organizací, jejichž mzdové náklady na hlavní činnost jsou přímo hrazeny ze státního rozpočtu (příloha F, tabulka T-14, sloupec J). Např. platy učitelů základních škol jsou brány jako výdaje státního rozpočtu, neboť při snížení pojistného může stát jednoduše snížit dotaci školám na platy a tato úspora přímo připadne státu. Platy úředníků obecních úřadů jako výdaje státního rozpočtu brány nejsou, neboť jsou hrazeny z rozpočtů obcí, a příspěvky státu obcím nejsou obecně přímo vázány na platy úředníků.

²³ Výpočet je k dispozici na vyžádání.

²⁴ Význam přizpůsobovacích mechanismů je možné vyjádřit i tímto způsobem: Součet absolutních hodnot změn příjmů či výdajů způsobených mechanickou aplikací nových sazeb na stávající základy daně a valorizací důchodů činí u návrhu NERV 153 miliardy Kč. Součet absolutních hodnot změn příjmů a výdajů v důsledku přizpůsobovacích mechanismů činí 33 miliard Kč. Nezhlednění přizpůsobovacích mechanismů tak potenciálně může vést k odchylce v odhadu rozpočtových dopadů o cca jednu pětinu.

Public Economics 78(1–2): 81–106.

[http://dx.doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00112-7](http://dx.doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00112-7)

AUGUSZTINOVICS, M. a kol. (2002). The Hungarian pension system before and after the 1998 reform. *Pension Reform in Central and Eastern Europe* 1: 25–93. ILO report.

BESLEY, T., ROSEN, H. (1999). Sales taxes and prices: an empirical analysis. *National Tax Journal* 52(2): 157–178.

BINGLEY, P., LANOT, G. (2002). The incidence of income tax on wages and labour supply. *Journal of Public Economics* 83(2): 173–194.

[http://dx.doi.org/10.1016/S0047-2727\(01\)00080-9](http://dx.doi.org/10.1016/S0047-2727(01)00080-9)

BRITTAİN, J. A. (1972). *The Payroll Tax for Social Security*. Washington: Brookings Institution.

CARBONNIER, C. (2005). Is tax shifting asymmetric: evidence from French VAT reforms, 1995–2000. Paris-Jourdan sciences économiques (PSE), *Working Paper*, No. 34. Paris: Paris-jourdan sciences économiques.

CARBONNIER, C. (2007). Who pays sales taxes? Evidence from French VAT reforms, 1987–1999. *Journal of Public Economics* 91(5–6): 1219–1229. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2006.12.004>

DUŠEK, L., JANSKÝ, P. (2011a). Dopady sjednocení sazeb DPH na 20 % na životní úroveň domácností. IDEA předběžná analýza.

DUŠEK, L., JANSKÝ, P. (2011b). Jak by sjednocení DPH na 17,5 % dopadlo na domácnosti a veřejné rozpočty. IDEA pro hospodářskou politiku.

GRUBER, J. (1997). The incidence of payroll taxation: evidence from Chile. *Journal of Labor Economics* 15(S3): 72–101. <http://dx.doi.org/10.1086/209877>

HAMERMESH, D. S. (1980). Factor market dynamics and the incidence of taxes and subsidies. *The Quarterly Journal of Economics* 95(4): 751–764. <http://dx.doi.org/10.2307/1885490>

HOLMLUND, B. (1983). Payroll taxes and wage inflation: the Swedish experience. *The Scandinavian Journal of Economics* 85(1): 1–15. <http://dx.doi.org/10.2307/3439907>

KLAZAR, S. a kol. (2007). Dopad harmonizace sazeb DPH v ČR. *Acta Oeconomica Pragensia* 15(1): 45–55.

LANG, K. (2003). The effect of the payroll tax on earnings: a test of competing models of wage determination. NBER *Working Paper*, No. 9 537. Cambridge, Mass. USA: National Bureau of Economic Research.

PELTZMAN, S. (2000). Prices rise faster than they fall. *Journal of Political Economy* 108(3): 466–502. <http://dx.doi.org/10.1086/262126>

POTERBA, J. M. (1996). Retail price reactions to changes in state and local sales taxes. *National Tax Journal* 49: 165–176.

Další zdroje

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD (2011). Symetrická tabulka input-output za rok 2007, dostupná na http://apl.czso.cz/nufile/sut/SIOT_2007s_cz.xls.

ČNB (2009). Zpráva o inflaci – IV/2009. Vliv regulovaných cen a dalších administrativních opatření na inflaci v letech 2008–2009 a očekávání jejich dalšího vývoje. Dostupné z www: <http://www.cnb.cz/cs/menova_politika/zpravy_o_inflaci/2009/2009_IV/B_oxy_a_prilohy/zoj_IV_2009_box_II.html>.

ČNB (2010). Zpráva o inflaci – IV/2010. Vliv regulovaných cen a dalších administrativních opatření na inflaci v letech 2008–2009 a očekávání jejich dalšího vývoje. Dostupné z www: <http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/menova_politika/zpravy_o_inflaci/2010/2010_IV/download/zoj_IV_2010.pdf>.

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ (2011). Tisková zpráva MPSV z 22. 2. 2011. Dostupné z www: <<http://www.mpsv.cz/files/clanky/10406/22022011.pdf>>.

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ (2010). Závěrečná zpráva Poradního expertního sboru ministra financí a ministra práce a sociálních věcí. Dostupné z www: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_duchod_ref_pes_55891.html>.

NÁRODNÍ EKONOMICKÁ RADA VLÁDY (2010). Důchodová reforma podle NERV. Dostupné z www: <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/NERV_Duchodova-reforma.pdf>.

ÚSTAV PRO INFORMACE VE ZDRAVOTNICTVÍ (2010). Ekonomické informace ve zdravotnictví 2009, Ústav pro informace ve zdravotnictví.

Příloha 1

Přesný vzorec pro dopad změn v pojistném na mzdy zaměstnanců je odvozen takto: Nechť w_G označuje hrubou (smluvní) mzdu. Aplikováním vzorců pro výpočet daně z příjmů a pojistného činí superhrubá mzda placená zaměstnavatelem $w_{SG} = w_G(1 + T_R)$ a čistá mzda zaměstnance $w_N = w_G(1 - T_E) - (w_G(1 + T_R) - D)T_I + C$, kde T_R a T_E jsou sazby pojistného (sociálního a zdravotního celkem) placeného zaměstnavatelem a zaměstnancem, T_I je sazba daně z příjmů fyzických osob, D jsou odečitatelné položky od základu daně a C jsou slevy na dani včetně daňového bonusu.

V důsledku změny sazby pojistného dT_R se rovnovážná hrubá mzda přizpůsobí. Předpoklad, že polovina celkové daňové úspory se promítne do vyšších mezd zaměstnanců a polovina do mzdových nákladů zaměstnavatelů, implikuje, že

$$dw_N/dT_R = -dw_{SG}/dT_R.$$

Derivací vzorců pro w_{SG} a w_N podle T_R a dosazením do rovnovážné podmínky získáme procentuální změnu hrubé mzdy

$$dw_G/w_G = -((1 - T_I)/[(1 - T_E) + (1 - T_I)(1 + T_R)])dT_R.$$

Příloha 2

Odvození vzorce pro rovnovážné přizpůsobení čistého zisku Π_N a hrubého zisku Π_G je obdobné. Čistý zisk je dán vzorcem $\Pi_N = \Pi_G(1 - fT_{SE}) - (\Pi - D)T_I + C$, kde f je procento zisku tvořící vyměřovací základ pro zdravotní a sociální pojištění a T_{SE} je sazba pojistného placená podnikateli. Rovnovážná podmínka pro změnu pojistného činí $d\Pi_N = -d\Pi_G$, tj. úspora na straně podnikatele (růst čistého zisku), a je rovna úspoře ostatních subjektů, která se projevuje poklesem hrubého zisku. Dosazením získáme

$$d\Pi_G/\Pi_G = (f/[2 - fT_{SE} + T_I])dT_{SE}.$$